

**PERTIMBANGAN PRESIDEN DALAM MENETAPKAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN
2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN PERSPEKTIF
FIQH SIYASAH DUSTURIYYAH**

Skripsi

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-syarat
Guna Mendapatkan Gelar Sarjana S1
dalam Ilmu Syariah**

Oleh :

RYANI PRATIWI

NPM : 1721020355

Program Studi : Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)



**FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
1442H/2021 M**

**PERTIMBANGAN PRESIDEN DALAM MENETAPKAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN
2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN PERSPEKTIF
FIQH SIYASAH DUSTURIYYAH**

Skripsi

**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-syarat
Guna Mendapatkan Gelar Sarjana S1
dalam Ilmu Syariah**

Oleh :

RYANI PRATIWI

NPM : 1721020355

Program Studi : Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iiyyah)

Pembimbing I : Dr. Hj. Nurnazli, SH., S.Ag., MH

Pembimbing II : Dr. H. Jayusman, M.Ag.



**FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTANLAMPUNG
1442 H/2021 M**

ABSTRAK

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan telah disahkan oleh Presiden berdasarkan amanat Pasal 22 UUD 1945. Alasan dikeluarkan Perppu tersebut, adanya hal ihwak kegentingan yang memaksa yang mengharuskan Presiden untuk segera menetapkan peraturan tersebut.

Tidak hanya dalam sistem pemerintahan di Indonesia, kekuasaan Presiden juga memegang peranan penting dalam pemerintahan Islam yang disebut Khalifah. Dalam kajian fiqh siyasah dusturiyah, kekuasaan dalam membuat dan menetapkan hukum bukan hanya pada khalifah tapi dibantu oleh *Ahlu al-halli wa al-aqdi* untuk membentuk aturan hukum sesuai dengan al-Qur'an dan Hadist dimana aturan tersebut berjalan secara terus-menerus dan tidak dicabut menurut Islam. Hal ini ditegaskan Allah Swt dalam QS. Al-An'am ayat 57. Dijelaskan bahwa Allah lah yang menetapkan hukum itu dan Allah lah pemberi keputusan yang paling baik.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pertimbangan presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan dan bagaimana kajian fiqh dusturiyah dalam pertimbangan presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kewenangan presiden dalam menetapkan perppu sesuai UUD NRI 1945 serta dalam kajian fiqh siyasah dusturiyah.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan historis. Alasannya adalah untuk dapat menjawab permasalahan yang telah dipaparkan diatas. Jenis penelitian ini adalah Library Research (kajian pustaka). Data yang diperoleh berasal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan, buku-buku dan jurnal serta dikembangkan dengan imajinasi kreatif dari penulis.

Kesimpulan dari penelitian adalah Presiden dapat membuat sebuah peraturan ketika adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa dan tanpa harus adanya persetujuan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat agar tidak terjadi hal-hal yang membuat kemudharatan, sesuai dengan kaidah fiqh yaitu Menghindari kemudhratan lebih di utamakan di bandingkan mendapatkan kemaslahatan.



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH

Alamat: Jl. Let. Kol. H. Saifuddin Sudarsono, Bandar Lampung Telp (071) 703289

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	RYANI PRATIWI
NPM	1721020355
Jurusan Studi	Siyasah Syariah (Hukum Tata Negara)
Fakultas	Syariah

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "Perubahan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan Perspektif *Fiqh* Siyasah Dusturiyyah" adalah benar-benar merupakan hasil karya penyusun sendiri, bukan duplikasi ataupun saduran dari karya orang lain kecuali pada bagian yang telah dirujuk dan disebut dalam footnote atau daftar pustaka. Apabila di lain waktu terbukti adanya penyimpangan dalam karya ini, maka tanggung jawab sepenuhnya ada pada penyusun.

Demikian surat pernyataan ini saya buat agar dapat dimaklumi.

Bandar Lampung,

Penulis,

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG

6000

Ryani Pratiwi
NPM 1721020355



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH**

Alamat: Jl. Let. Kol.H. Suratmin Sukarame Bandar Lampung Telp.(0721)703289

PERSETUJUAN

Nama : Ryani Pratiwi
NPM : 1721020355
Jurusan : Siyasah Syar'iyah (Hukum Tata Negara)
Fakultas : Syariah
Judul Skripsi : Pertimbangan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan
Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017
tentang Organisasi Kemasyarakatan Perspektif *Fiqh* Siyasah
Dusturiyyah

MENYETUJUI

Untuk dimunaqasyahkan dan dipertahankan dalam Sidang Munaqasyah
Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Dr. Hj. Nurnazli, S.Ag., SH., MH
NIP. 197111061998032005

Dr. H. Jayusman, M.Ag.
NIP. 197411062000031002

Ketua Jurusan

Frenki, S.E.I., M.Si.
NIP. 198003152009011017



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH**

Alamat: Jl. Let. Kol.H. Suratmin Sukarame Bandar Lampung Telp.(0721)703289

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul “Pertimbangan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan Perspektif *Fiqh* Siyasah Dusturiyyah” disusun oleh, Ryani Pratiwi, NPM : 1721020355, program studi Siyasah Syar’iyyah (Hukum Tata Negara). Telah di Ujikan dalam Sidang Munaqosyah di Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung pada Hari/Tanggal: 9 Februari 2021

Tim Penguji

Ketua : Frenki, M. Si

Sekretaris : Hervin Yoki Pradikta, M.H.I

Penguji I : Drs. Henry Irwansyah, M.A.

Penguji II : Dr. Hj. Nurnazli, SH., S.Ag., MH

Penguji III : Dr. H. Jayusman, M.Ag.

Mengetahui

Dekan Fakultas Syariah



Dr. H. Khairuddin, M.H.

NIP. 196210221993031002

(.....)

(.....)

(.....)

(.....)

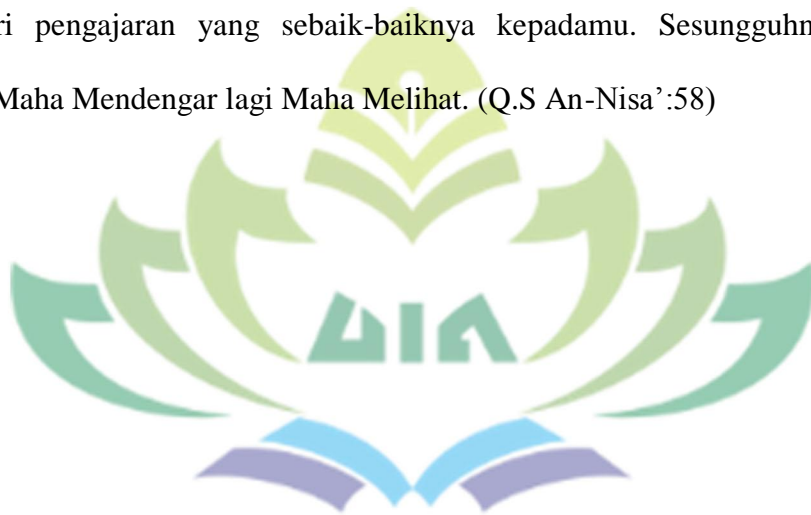
(.....)

MOTTO

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ

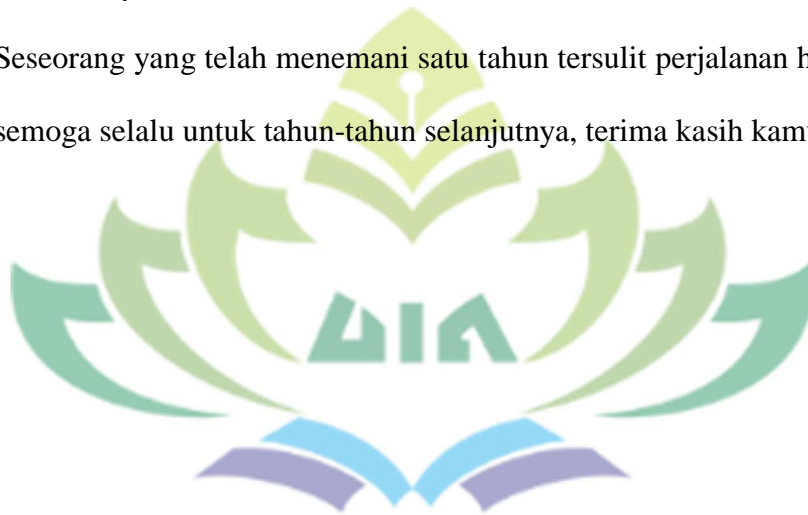
إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya : Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. (Q.S An-Nisa':58)



PERSEMBAHAN

1. Kepada kedua orang tuaku, untuk Ayah Tajudin dan Mama Lina Wati, Apa yang saya dapatkan hari ini, tidak akan pernah mampu membayar semua kebaikan, keringat, kekecewaan dan juga air mata ayah dan mama. Karya ini saya persembahkan untuk kalian, sebagai wujud terimakasih atas pengorbanan dan jerih payah kalian sehingga saya dapat sampai pada tahap ini.
2. Keluarga besarku yang selalu memberikan dukungan kepadaku, Keluarga Besar Mekman dan Keluarga Besar Mattjik, terima kasih untuk dukungan dan do`anya.
3. Seseorang yang telah menemani satu tahun tersulit perjalanan hidupku dan semoga selalu untuk tahun-tahun selanjutnya, terima kasih kamu.



RIWAYAT HIDUP

Ryani Pratiwi, dilahirkan di Padang, Pada tanggal 20 Maret 1997. Anak Satunya Dari Bapak Tajudin dan Ibu Linawati. Yang Beralamat Di Jorong Sakato Jaya, Kec. Sungai Aur, Kab. Pasaman Barat, Kota Padang, Sumatra Barat.

Penulis mulai menempuh pendidikan di SDN 17 Sungai Aur dan menyelesaikan pendidikannya pada tahun 2009, Penulis kemudian melanjutkan pendidikan di SMPN1 Sungai Aur dan lulus pada tahun 2012, Penulis melanjutkan kembali pendidikannya di SMAN 1 Sungai Aur dan lulus pada tahun 2015. Selama melaksanakan pendidikan penulis aktif diberbagai ekstrakurikuler dan intrakurikuler.

Dua tahun berikutnya, penulis terdaftar sebagai Mahasiswa Program Study Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung. Melalui jalur Ujian Masuk Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri (UM-PTKIN). Penulis aktif dalam Kepengurusan UKM-F MCC Fakultas Syariah UIN Negeri Raden Intan Lampung .

Bandar Lampung,.....

Ryani Pratiwi
NPM 1721020355

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah segala puji bagi Allah SWT, yang telah melimpahkan karunia-Nya berupa ilmu pengetahuan, kesehatan dan petunjuk, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul **“Pertimbangan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan Perspektif *Fiqh Siyasah Dusturiyyah*”** Sebagai persyaratan guna menyelesaikan studi program Strata Satu (S1) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H). Untuk itu penulis mengucapkan terimakasih kepada pihak yang telah membantu terselesainya skripsi ini, rasa hormat dan terimakasih penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. H. Moh. Mukri, M.Ag., Selaku rektor UIN Raden Intan Lampung.
2. Dr. KH. Khairudin Tahmid, M.H Selaku Dekan Fakultas Syari`ah UIN Raden Intan Lampung, yang telah mencurahkan perhatiannya untuk memberikan ilmu pengetahuan dan wawasan kepada penulis.
3. Frenki., M.Si., Selaku Ketua Jurusan dan Hervin Yoki Pradikta, M.H.I. Selaku Sekretaris Jurusan Siyasah UIN Raden Intan Lampung.
4. Pembimbing I Dr. Hj. Nurnazli, SH., S.Ag., MH. dan Pembimbing II Dr. H. Jayusman, M.Ag. yang telah sabar membimbing dan memberi pengarahan kepadaku dalam proses penyelesaian Skripsi ini.
5. Seluruh dosen-dosen Fakultas Syari`ah yang telah memberikan pengarahan dan ilmu dibangku kuliah hingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

6. Almamater UIN Raden Intan Lampung tercinta.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih banyak kekurangandan jauh dari kesempurnaan, mengingat kemampuan yang terbatas Akhirnya penulis berharap semoga karya tulis ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pembaca pada umumnya.

Bandar Lampung,.....

Ryani Pratiwi
NPM 1721020355



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
ABSTRAK	iii
SURAT PERNYATAAN.....	iv
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	v
PENGESAHAN	vi
MOTTO.....	vii
PERSEMBAHAN	viii
RIWAYAT HIDUP.....	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv

BAB I PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul	1
B. Alasan Memilih Judul	2
C. Latar Belakang	3
D. Fokus Penelitian	8
E. Rumusan Masalah	9
F. Tujuan Penelitian	9
G. Signifikansi Penelitian	10
H. Tinjauan Pustaka	10
I. Metode Penelitian.....	14

BAB II KAJIAN TEORI

A. Fiqh Siyasah Dusturiyyah	18
1. Pengertian Fiqh Siyasah Dusturiyyah	18
2. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyyah.....	19
3. Sumber Hukum Siyasah Dusturiyyah	21
4. Legislasi dalam Siyasah Dusturiyyah	22
5. Kegentingan yang Memaksa	23
B. Otoritas Presiden dalam Menetapkan Perppu Menurut Fiqh Siyasah	
1. Kewenangan Kepala Negara dalam Fiqh Siyasah	26
2. Definisi Otoritas Presiden/Khalifah	28
3. Otoritas Presiden dalam Menetapkan Perppu menurut Perspektif fiqh Siyasah	31
C. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.....	42
1. Pengertian Perppu	42
2. Kewenangan Pembentukan Perppu.....	44
3. Praktek Pembentukan Perppu	48
4. Kriteria Kegentingan yang Memaksa.....	54

BAB III PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2017 TENTANG ORGANISASI KEMASYARAKATAN

A. Latar Belakang Keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas	57
1. Penganturan Pembubaran Ormas dalam Perppu di Indonesia	57

2. Konstitusionalitas Perppu Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Ormas ditinjau Dari UUD 1945 dan Teori Negara Hukum.....	72
B. Organisasi Kemasyarakatan	79
BAB IV ANALISIS DATA PENELITIAN	
A. Pertimbangan Presiden Dalam Menetapkan Perppu No 2 Tahun 2017 Tentang Ormas	83
B. Pertimbangan Presiden dalam kajian Siyasah Dusturiyyah terhadap penetapan Perppu No 2 Tahun 2017 Tentang Ormas	85
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	87
B. Saran.....	88
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	



DAFTAR LAMPIRAN

1. Lampiran 1 : Blangko Konsultasi Pembimbing
2. Lampiran 2 : Salinan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Nomor 2 Tahun 2017



BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Penegasan terkait istilah judul dalam setiap penelitian sangat diperlukan. Hal ini adalah untuk menghindari kekeliruan dalam memahami maksud suatu judul. Adapun judul penelitian ini ialah Pertimbangan Presiden Dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan Perspektif Fiqih Siyasah Dusturiyyah. Kemudian uraian dari istilah-istilah judul ialah sebagai berikut:

Pertimbangan Presiden menurut Kamus Hukum adalah pendapat (tentang baik dan buruk) yang menentukan nilai-nilai apa yang terkandung dalam sebuah kaedah-kaedah oleh kepala negara, jika negara tersebut berbentuk Republik.¹

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.² Kewenangan presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) didasarkan atas ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD RI Tahun 1945 yang menentukan bahwa:

“Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presdien berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”

Fiqh Siyasah Dusturiyyah merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep *Konstutusi* (undang-undang dasar negara dan sejarah

¹R. Subekti, *Kamus Hukum* (Jakarta: Pradinya Paramita, 1971), 71.

²Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22.

lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *syura* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.³

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis menegaskan kembali bahwa yang dimaksud dengan judul dalam penelitian ini adalah suatu kajian yang didasarkan pada *fiqh siyasah dusturiyah* yang berkaitan dengan pertimbangan presiden dalam menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

B. Alasan Memilih Judul

Adapun yang menjadi alasan memilih judul tersebut sebagai bahan untuk penelitian adalah:

1. Alasan Objektif

Pertimbangan Presiden tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Ormas dalam kajian *Fiqh Siyasah Dusturiyyah* ini perlu dianalisis lebih dalam, dikarenakan tidak ada yang mengatur lebih rinci bagaimana presiden mempertimbangkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut, sehingga menuai polemik yang menghasilkan pro dan kontra di antara pembuat dan penerima peraturan tersebut.

2. Alasan Subjektif

- a. Dalam penelitian ini, judul ini relevansi dengan program studi penulis, yaitu Siyasah Syar'iyah di Fakultas Syari'ah UIN Raden Intan Lampung.

³Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 17

- b. Tersedianya sarana-prasarana yang menjadi penunjang dapat terlaksananya penelitian ini, seperti literatur-literatur terkait bidang kajian penulis yang mudah di dapatkan.

C. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara yang dipimpin oleh Presiden yang memiliki peran strategis dalam membangun dan mewujudkan cita-cita rakyat Indonesia. Dalam melaksanakan peran tersebut, Presiden harus berpedoman pada Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dalam sumpah/janji sebelum memangku jabatan tersebut.⁴ Artinya, Presiden harus menanggapi segala hal yang terjadi di masyarakat untuk menjaga stabilitas negara dari kondisi yang tidak normal (*abnormal*). Keadaan *abnormal* atau keadaan luar biasa ini, tidak dapat diselesaikan dengan cara-cara biasa. Mengingat keadaan tidak biasa atau krisis dapat terjadi sewaktu-waktu dan tidak dapat selalu diramalkan. Bagi negara yang mempunyai UUD, termasuk pejabat atau lembaga diberi wewenang atau kekuasaan menghadapi dan mengatasi krisis agar segala sesuatu normal kembali.

Dalam UUD 1945 terdapat frasa yang mirip dengan "kegentingan yang memaksa", yaitu yang terdapat dalam Pasal 12 yang disebut sebagai "keadaan bahaya". Pasal 12 UUD 1945 menegaskan bahwa "Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang".⁵

⁴ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Pasal 9 Ayat (1).

⁵ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 12

Sejalan dengan ketentuan Pasal 12 UUD 1945, ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU No. 23/PRP/1959 mengatur bahwa pengumuman pernyataan keadaan darurat hanya boleh dikeluarkan/dinyatakan oleh presiden. Status keadaan darurat ini berlaku untuk periode waktu tertentu, sebagaimana diatur oleh undang-undang.

Terkait dengan makna dari kegentingan yang memaksa sebagaimana terdapat dalam Pasal 22 UUD 1945, Mahkamah Konstitusi telah memberikan penafsiran terhadap “kegentingan yang memaksa” dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat ada tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yaitu:

1. Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Tidak hanya sistem pemerintahan di Indonesia, kekuasaan presiden juga memegang peranan penting dalam pemerintahan Islam. Dalam sejarah pemerintahan Islam, sebutan gelar bagi seorang pemimpin adalah Khalifah atau Imamah (kepemimpinan). Keduanya menunjukkan pengertian

kepemimpinan tertinggi sebagai Kepala Negara dalam Islam.⁶ Kata Khilafah seakar dengan kata *khalifah* (mufrad), Khalifah artinya wakil (*deputy*), pengganti (*successor*), penguasa (*vicegerent*), gelar bagi pemimpin tertinggi dalam komunitas muslim (*title of the supreme head of the muslim community*), dan bermakna pengganti Rasulullah.⁷ Makna yang sama, Al-Maududi berpendapat bahwa Khalifah adalah pemimpin tertinggi dalam urusan agama dan dunia sebagai pengganti Rasul.⁸

Khalifah adalah orang yang mewakili umat dalam urusan pemerintahan dan kekuasaan serta menerapkan hukum-hukum syara'. Alasannya, Islam telah menjadikan pemerintahan dan kekuasaan tersebut milik umat. Hal ini berarti umat mewakili kepada seseorang untuk melaksanakan urusan tersebut sebagai wakilnya.⁹ Dalam kajian fiqh dusturiyah, kekuasaan dalam membuat dan menetapkan hukum bukan hanya pada khalifah, tetapi dibantu oleh *Ahlu al-Halli wa al-Aqdi* untuk membentuk aturan hukum sesuai dengan al-Qur'an dan al-Hadis secara terus-menerus dan tidak dicabut menurut Islam. Hal ini ditegaskan oleh Allah Swt. Dalam firman-Nya:

قُلْ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٍ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبْتُمْ بِهِ ۚ مَا عِندِي مَا تَسْتَعْجِلُونَ بِهِ ۚ إِنِ الْحُكْمُ إِلَّا لِلَّهِ يَقُصُّ الْحَقَّ ۖ وَهُوَ خَيْرُ الْفَاصِلِينَ ﴿٥٧﴾

Artinya: "Katakanlah: "Sesungguhnya aku berada di atas hujjah yang nyata (Al-Quran) dari Tuhanku, sedang kamu mendustakannya. Tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta supaya disegerakan

⁶J Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyash Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), 43.

⁷ Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Suthoniyah* (Dae Al-Fikr Beirut, t.th), 13.

⁸ Al-Maududi, *Al-Islam wa Al-Madaniyat Al-Haditsat*. Dar Al-Anashar, Kairo, 1978, 38.

⁹ Oksep Adhayanto, "Khalifah dalam Sistem Pemerintahan Islam", *Jurnal Ilmu Politik Ilmu Pemerintahan*, Vol 1 No 1, 2011, 95.

kedatangannya. menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. Dia menerangkan yang sebenarnya dan Dia pemberi keputusan yang paling baik".(Q.S. al-An'am [6]:57)

Kekuasaan Khalifah atau Imam dalam pemerintahan Islam, untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya, berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah swt., dalam syari'at Islam. Sehingga unsur-unsur pemerintahan dalam Islam meliputi:

- a. Pemerintah sebagai pemegang Kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam
- b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya
- c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri yang harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam.¹⁰

Berdasarkan penjelasan tersebut, Khalifah mempunyai kewenangan untuk mengambil dan menetapkan hukum syara' yang tidak ditetapkan dalam al-Qur'an dan al-Hadis menjadi suatu perundang-undangan. Hal ini ditegaskan oleh Abu Hasan al-Mawardi dan Abu Ya'la al-Farra' bahwa mekanisme syura' diserahkan sepenuhnya kepada Imam atau Amirul Mukminin. Ia bisa mengadakan sidang majelis permusyawaratan ini dan juga bisa tidak meyelenggarakannya. Ia juga bebas mengambil pendapat majelis ini atau mengesampingkan begitu saja.¹¹

Namun, substansi peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh seorang Presiden tetap merujuk pada hukum-hukum Allah Swt., yang

¹⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 161.

¹¹ Khalil Abdul Karim, *Syari'ah: Sejarah Perkelahian Pemaknaan* (Yogyakarta: LKiS Yogyakarta, 2003), 144.

terdapat dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Semua bentuk peraturan yang dibuat wajib untuk dilaksanakan oleh seluruh umat. Dalam hal ini, Presiden mempunyai kekuasaan luar biasa untuk mengeluarkan Perppu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Sebagai contoh, Perppu Ormas dibuat karena UU Nomor 17 Tahun 2013 tidak mewadahi asas hukum administrasi *contrario actus*. Asas hukum tersebut menyatakan bahwa Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) yang menerbitkan Keputusan TUN dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya. Asas ini berlaku meskipun dalam Keputusan TUN tersebut tidak ada klausula pengaman yang lazim. Apabila dalam sebuah keputusan TUN terdapat kekeliruan administratif atau cacat yuridis yang berhak mencabut suatu keputusan TUN adalah pejabat/instansi yang mengeluarkan Keputusan TUN itu sendiri dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi.¹²

Pemerintah menyebutkan bahwa Perppu Ormas dikeluarkan sebagai perubahan atas UU No. 17 tahun 2013, dikarenakan UU tersebut memiliki kekosongan dalam hal penerapan sanksi yang efektif bagi ormas yang melanggar asas dan tujuan organisasi kemasyarakatan, yang didasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Namun alasan pemerintah menerbitkan Perppu Ormas dirasa tidak cukup kuat, karena Perppu No. 2 tahun 2017 tidak memenuhi asas kegentingan yang memaksa sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Syarat-syarat Penetapan Perppu oleh Presiden tahun 2013, yang berbunyi:

¹²Philipus M. Hadjon, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2016), 63.

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.”

Beranjak dari problematika yang terjadi, perihal kekuasaan luar biasa presiden mengeluarkan suatu ketetapan yang terjadi dalam hal ihwal kegentingan memaksa yaitu Perppu. Presiden dapat saja menyalahgunakan kekuasaan dengan memberikan interpretasi secara sepihak yang mengharuskan presiden menyatakan Negara dalam kegentingan mendesak (*aggrave and sudden dissturbunse*). Apabila tidak segera diatur akan menimbulkan gangguan baik terhadap jalannya pemerintahan maupun masyarakat, maka penulis mengangkat hal tersebut dalam skripsi berjudul **“Pertimbangan Presiden dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Perspektif Fiqih Dusturiyah”**.

D. Fokus Penelitian

Fokus penelitian yaitu area spesifik yang akan dibahas dalam penelitian ini. Melalui fokus penelitian ini dapat ditentukan secara jelas pokok permasalahan yang menjadi konteks pembahasan sehingga bisa dipilih-pilih, tidak terlalu memberikan penjelasan yang keluar dari pembahasan yang sedang dikaji. Fokus penelitian pada skripsi ini ialah mengkaji tentang Pertimbangan Presiden dalam Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyyah.

E. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pertimbangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan?
2. Bagaimana Kajian *Fiqh Siyasah Dusturiyah* terhadap pertimbangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan?

F. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- a. Mengetahui tentang Pertimbangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
- b. Mengetahui kajian *fiqh dusturiyah* terhadap pertimbangan Presiden dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 2 Tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

- a. Secara teoritis penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam menambah wawasan ilmu pengetahuan, pengalaman, dan penerapan akademis dari teori-teori yang ada terutama ilmu Siyasah pada umumnya dan khususnya sebagai bahan referensi untuk penelitian dimasa yang akan datang.
- b. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi diri sendiri maupun orang lain dan untuk melengkapi syarat-syarat yang

diperlukan untuk mencapai gelar S1 jurusan Siyasah pada Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung

G. Signifikasi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna untuk:

1. Bahan informasi ilmiah tentang pertimbangan presiden dalam menetapkan Perrpu Nomor 2 tahun 2017 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
2. Menjadi telaah bagi siapa saja dalam mengkaji tentang pertimbangan presiden dalam menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang perspektif fiqh dusturiyah.

H. Tinjauan Pustaka

Ahmad Fala Tansa (Skripsi). Dengan judul otoritas presiden dalam menerbitkan Perppu menurut *fiqh siyasah*. Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah metode penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan fenomenologi dan dilakukan dengan menggunakan penelitian studi pustaka. Kesimpulan dalam skripsi ini adalah Khalifah tidak memiliki kewenangan legislasi (*at-tasyrii*'), karena hak dalam pembuatan aturan hukum qanun hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Khalifah bersama *ahlu al-halli wa al-'aqdi* hanya sebatas melakukan ijtihad untuk membentuk aturan hukum atau qanun atau undang-undang yang tidak diatur dalam koridor al-Qur'an dan al-Hadis.¹³

Perbedaan dengan skripsi penulis adalah Presiden mempunyai kewenangan untuk menetapkan Peraturannya ketika hal tersebut tidak bisa

¹³ Ahmad Fala Tansa, "Otoritas Presiden dalam Menebitkan Perppu Menurut *Fiqh Siyasah*" (Skripsi UIN Syarif Hidayatullah, 2018).

dilakukan dengan hal yang biasa. Presiden juga bisa menggunakan peraturan tersebut ketika sudah mempertimbangkan peraturan tersebut.

Muhammad Husnunnada (Skripsi). Dengan judul keadaan darurat (*state of emergency*) sebagai dasar pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014. Jenis penelitian ini adalah penelitian pustaka (*Library Research*), yaitu penelitian yang menggunakan literatur yang sesuai dengan permasalahan yang dikaji sebagai sumber datanya. Kesimpulan dari skripsi ini adalah kriteria keadaan darurat (*State Of Emergency*) adalah suatu negara dihadapkan pada ancaman hidup atau mati yang memerlukan tindakan responsif yang dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip-prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan.¹⁴

Perbedaan dengan skripsi penulis adalah Presiden mempunyai kewenangan untuk menetapkan Peraturannya ketika hal tersebut tidak bisa dilakukan dengan hal yang biasa. Presiden juga bisa menggunakan peraturan tersebut ketika sudah mempertimbangkan peraturan tersebut.

Kustinto Adi Saputro (Skripsi). Dengan judul Tinjauan *fiqh siyasah* terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi melakukan *judicial review* peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan yang dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Perpu dengan beberapa alasan. Bertitik tolak dari penafsiran sosiologis dan teleologis,

¹⁴Muhammad Husnunnada, "Keadaan Darurat (*State Of Emergency*) Sebagai Dasar untuk Menentukan Undang-Undang" (*Skripsi* UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2018).

bahwa Perpu akan sangat mungkin materi muatannya bertentangan dengan UUD NRI 1945 atau melanggar hak-hak rakyat, tanpa bisa diuji sebelum dibahas oleh DPR, maka sebaiknya Mahkamah Konstitusi dapat melakukan judicial review Perpu. Judicial review Perpu oleh Mahkamah Konstitusi juga dalam rangka menegakkan prinsip negara hukum Indonesia dan supremasi konstitusi. Dalam kajian fiqh siyasah terdapat lembaga peradilan yang dikenal sebagai *Wilayah al-Mazalim*, yang khusus menangani kezaliman para penguasa terhadap rakyat, termasuk dalam pembuatan kebijakan atau undang-undang. Lembaga peradilan *Wilayah al-Mazalim* menyerupai Mahkamah Konstitusi dalam hal menjaga hak-hak rakyat yang kemungkinan dapat dilanggar melalui pembuatan kebijakan atau undang-undang. Sejalan dengan kesimpulan di atas, sebaiknya lembaga pembuat Undang-Undang dalam hal ini DPR dan Presiden segera mengisi kekosongan hukum terkait judicial review Perpu oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁵

Perbedaan dengan skripsi penulis adalah Presiden mempunyai kewenangan untuk menetapkan Peraturannya ketika hal tersebut tidak bisa dilakukan dengan hal yang biasa. Presiden juga bisa menggunakan peraturan tersebut ketika sudah mempertimbangkan peraturan tersebut.

Ali Marwan Hasibuan (jurnal). Dengan judul kegentingan yang memaksa dalam pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (*compelling circumstances of the enactment government inlieue of law*). Pada jurnal ini yang menjadi fokus untuk diteliti oleh penulis adalah putusan

¹⁵Kustianto Adi Saputro, "Tinjauan *Fiqh* Siyasah Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Melakukan *Judicial Review* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang". (Skripsi UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2018).

Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat, termasuk di dalamnya putusan Mahkamah Konstitusi nomor 138/PUU-VII/2009 yang memberikan penafsiran mengenai syarat suatu keadaan dikatakan sebagai kegentingan yang memaksa dalam mengeluarkan Perppu. Oleh karena itu seyogyanya putusan tersebut menjadi dasar hukum bagi para pembentuk undang-undang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangannya, dan dimasukkan dalam konsiderans sebagai dasar pembentukan Perppu.¹⁶

Perbedaan dengan skripsi penulis adalah Presiden mempunyai kewenangan untuk menetapkan Peraturannya ketika hal tersebut tidak bisa dilakukan dengan hal yang biasa. Presiden juga bisa menggunakan peraturan tersebut ketika sudah mempertimbangkan peraturan tersebut.

Achmad Edi Subiyanto (Jurnal). Dengan judul menguji Konstutusalitas peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Pada jurnal ini yang menjadi fokus untuk diteliti oleh penulis ialah materi muatan sebuah Perppu adalah sama dengan materi muatan undang-undang. Artinya, isi Perppu itu sebenarnya adalah undang-undang yang dibuat dalam kegentingan yang memaksa yang alasan-alasannya merupakan hak subjektif presiden. Tetapi karena dibuat dalam keadaan “genting dan memaksa” itulah UUD 1945 melalui pasal 22 menyatakan bahwa Perppu itu harus mendapat persetujuan dari DPR pada masa sidang berikutnya. Apabila DPR tidak menyetujuinya maka Perppu itu ditetapkan sebagai undang-undang. Jadi, kewenangan MK untuk menguji Perppu yang memang bermaterikan Undang-Undang. Jika DPR

¹⁶Ali Marwan Hasibuan, “Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Compelling Circumstances Of The Enactment Government Regulation Inlieue Of Lawai”. Vol. 14 No. 1, Medan 2017, 1.

tidak menyetujuinya, maka Perppu itu ditetapkan menjadi undang-undang dan setelah menjadi undang-undang, MK juga dapat melakukan pengujian Konstutusionalitas terhadap undang-undang tersebut. Kesamaan level dan isi antara undang-undang dan Perppu menjadi salah satu pertimbangan MK berwenang menguji Konstutusionalitas Perppu.¹⁷

Perbedaan dengan skripsi penulis adalah Presiden mempunyai kewenangan untuk menetapkan Peraturannya ketika hal tersebut tidak bisa dilakukan dengan hal yang biasa. Presiden juga bisa menggunakan peraturan tersebut ketika sudah mempertimbangkan peraturan tersebut.

I. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan kerangka berfikir induktif dan pendekatan deskriptif analisis, yaitu menganalisis, menggambarkan, dan meringkas berbagai kondisi, situasi dari berbagai data yang dikumpulkan mengenai masalah yang terjadi.

1. Jenis Penelitian

Penulis menggunakan jenis Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur, baik berupa buku, catatan, maupun laporan hasil penelitian dari penelitian terdahulu.¹⁸ Penelitian pustaka ini pada hakikatnya merupakan metode untuk menemukan secara spesifik tentang pertimbangan presiden dalam menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang pespektif siyasah disturiyyah.

2. Sifat Penelitian

¹⁷ Achmad Edi Subiyanto, "Menguji Konstutusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang". *Lex Journalica* Volume 11 Nomor 1, April 2014, 10.

¹⁸ Susiadi, *Metode Penelitian Hukum* (Institut Agama Islam Negeri Raden Intan Lampung Pusat Penelitian dan Penerbitan LP2M, 2015), 10.

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif yakni suatu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan dan menguraikan secermat mungkin mengenai suatu yang menjadi objek, fokus, gejala atau kelompok tertentu yang menjadi objek dalam penelitian.¹⁹ Menurut sifatnya, karena penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian pustaka, data yang diperoleh sebagai data pustaka, akan dianalisa deskriptif dengan analisa kualitatif yaitu dalam penelitian ini akan dideskripsikan tentang bagaimana pertimbangan presiden dalam menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang pespektif siyasah dusturiyyah.

3. Data dan Sumber Data

- a. Data Primer, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Organisasi Kemsyarakatan yang diperoleh secara langsung buku dan jurnal.²⁰ Sumber data dalam penelitian ini adalah buku-buku, jurnal-jurnal, undang-undang serta literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dengan aslinya.²¹ Kaitannya dengan penelitian ini adalah upaya mencari data dari buku-buku, jurnal, majalah, catatan, dokumen dan lain-lain yang berkenaan dengan judul yang dibahas yaitu Pertimbangan Presiden dalam menetapkan Perppu Perspektif Fiqih Dusturiyah.

4. Metode Pengumpulan Data

¹⁹ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: Bhineka Cipta, 2007), cet. Ke VII, 105.

²⁰ H.B. Sutopo, *Metodelogi Penelitian Kualitatif* (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2002), 115.

²¹ *Ibid.*, 95.

Sebagai usaha dalam penghimpunan data untuk penelitian ini, maka digunakan metode dokumentasi, yaitu proses mencari data mengenai hal-hal atau sesuatu yang berkaitan dengan masalah variabel yang berbentuk catatan, majalah, surat kabar, atau karya monumental dari seseorang.²²

5. Analisa Data

Setelah data terkumpul seluruhnya maka data tersebut diolah dan sekaligus dianalisa, kemudian diolah dengan cara, antara lain:

- a. Pemeriksaan data (*editing*) yaitu dilakukan untuk mengoreksi apakah data yang terkumpul sudah cukup lengkap, dan sudah relevan dari data yang diperoleh dari penelitian di lapangan maupun dari studi literatur yang berhubungan dengan penelitian.²³
- b. Sistemasi (*systematizing*) yaitu menempatkan data menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah dari data yang diperoleh dari hasil penelitian.

6. Analisis Data

Analisis data adalah proses menyusun, mengkategorikan data, mencari pola atau tema dengan maksud untuk memahami maknanya.²⁴ Dalam penelitian kualitatif ada banyak analisa data yang dapat digunakan. Namun demikian, semua analisa data penelitian kualitatif biasanya mendasarkan bahwa analisis data dilakukan sepanjang penelitian. Apabila semua data telah terkumpul, tahap selanjutnya adalah mengolah data melalui proses editing, yaitu melakukan pengecekan terhadap data-data atau bahan-bahan

²²Bambang Sugono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), 38.

²³ Nadia Yuliana, "Analisis Hukum Islam Tentang Pembunuhan dengan Pemberata: Studi Pasal 339 KUHP" (Skripsi Program Sarjana Hukum UIN Raden Intan, Lampung, 2017), 11.

²⁴S. Nasution, *Metodelogi Penelitian Dasar* (Jakarta: Bulan Bintang, 2004), 72.

yang telah diperoleh untuk mengetahui apakah catatan itu cukup baik dan dapat segera disiapkan untuk keperluan proses berikutnya. Data yang telah dikumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan bentuk-bentuk metode analisa yaitu metode induktif. Metode induktif yaitu suatu metode pemikiran dengan menarik kesimpulan dari hal-hal atau gejala yang bersifat khusus ditarik kesimpulan yang bersifat umum.²⁵



1. Pengertian Fiqh Siyasah Dusturiyyah

Secara terminologi, *siyasah* adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Siyasah adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqomah.²⁶ Sedangkan

²⁵ Sutrisno hadi, *Metode Penelitian* (Yogyakarta: Andi, 2002), cet. Ke V, 36.

²⁶ J.Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran.*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada 1997), hlm, 23.

dusturiyyah adalah prinsip-prinsip atau pokok-pokok bagi pemerintahan negara, seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturan, maupun adat istiadat atau kebijaksanaan.²⁷

Siyasah, ada dua pihak yang saling membutuhkan dan harus bekerja sama secara harmonis dan berkesinambungan antara lain; *pertama*, pihak yang memegang kekuasaan yang mengurus, mengatur, membuat kebijakan-kebijakan, dan mengendalikan kehidupan bersama. *kedua*, pihak yang diurus, diatur, dan dilayani kepentingannya yaitu rakyat banyak.²⁸

Dengan menganalisis definisi-definisi yang di kemukakan para ahli di atas dapat ditemukan hakikat siyasah syar'iyah, yaitu:

- a. Bahwa siyasah syar'iyah berhubungan dengan pengurusan dan pengaturan kehidupan manusia.
- b. Bahwa pengurusan dan pengaturan ini dilakukan oleh pemegang kekuasaan (*ulil-amr*)
- c. Tujuan pengaturan tersebut adalah untuk menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudharatan.
- d. Pengaturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan syariat Islam.

2. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyyah

a. *Al-sulthah al-tasyri'iyah*

Al-sulthah al-tasyri'iyah merupakan kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu

²⁷ H.A Djajuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Bandung: Prenada Media Grup, 2003), 7.

²⁸ *Ibid*, 4.

kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan yang meliputi persoalan *ahlul halli wa al-aqdi*, Hubungan muslimin dan non muslim dalam satu negara, undang-undang dasar, peraturan perundang-undangan, peraturan pelaksanaan, serta peraturan daerah. Unsur-unsur dalam *al-sulthah al-tasyri'iyah* adalah:²⁹

- a) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
- b) Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
- c) Isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam.

b. Al-sulthah al-tanfidziyyah

Al-sulthah al-tanfidziyyah merupakan kekuasaan eksekutif yang meliputi persoalan *imamah, bai'ah, wizarah, dan waliy al-ahdi*. Menurut al-Maududi, lembaga eksekutif dalam Islam dinyatakan dengan istilah *ulil amri* dan dikepalai oleh seorang amir atau khalifah.

Tugas *al-sulthah al-tanfidziyyah* adalah melaksanakan undang-undang. Negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan urusan dalam negeri maupun yang menyangkut dengan hubungan antar negara (hubungan internasional).³⁰

²⁹ Ibid, 162

³⁰ Ibid, 163

c. *Al-sulthah al-qadha''iyyah*

Al-sulthah al-qadha''iyyah merupakan kekuasaan yudikatif yang mempunyai hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan perdata maupun pidana dan juga terkait dengan sengketa keadministrasian yang berhubungan dengan negara yakni persoalan-persoalan yang menentukan sah tidaknya undang-undang untuk diundangkan yang sebelumnya sudah diuji dalam pokok materi konstitusi suatu negara.³¹

Tugas *al-sulthah al-qadha''iyyah* adalah untuk mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi *wilayah al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis), *wilayah al-qadha* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana), dan *wilayah al-mazalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar hak rakyat salah satunya adalah pembuatan kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan).³²

3. Sumber Hukum Siyasah Dusturiyyah

Al-Qur'an adalah sumber pokok aturan agama Islam yang utama dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-Qur'an merupakan kalam

³¹ Ibid.

³² Ridwan HR, "Fiqh Politik Gagasan, Harapan Dan Kenyataan", (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), cet. ke-1, 273

Allah yang berisi firman-firman Allah dalam bentuk ragam hukum di dalamnya. Adapun ayat al-Quran yang berkenaan dengan pemimpin terkait dengan pembahasan siyasah dusturiyah terdapat dalam surat an-Nisa ayat 59:

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: "Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya".³³

4. Legislasi dalam Siyasah Dusturiyah

Peraturan perundang-undangan adalah suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan atribusi dan delegasi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan, yang diberikan oleh undang-undang dasar dan/atau undang-undang kepada lembaga negara dalam hal ini Presiden, akan melekat secara terus-menerus. Dengan kewenangan ini, Presiden dapat berprakarsa secara mandiri untuk mengajukan pembentukan peraturan perundang-undangan setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas kewenangan yang diberikan undang-undang dasar dan atau undang-undang.³⁴

Dalam kajian siyasah dusturiyah, legislasi merupakan kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum yang akan

³³ Departemen Agama RI, *al-Quran dan Terjemahnya*, (Semarang: Asy-syifa", 1998), cet. ke-1, 69

³⁴ Muhammad Iqbal, 190

diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah dalam syariat Islam. Pada masa Nabi Muhammad, otoritas yang membuat tasyri' (hukum) adalah Allah. Allah menurunkan ayat-ayat al-Qur'an secara bertahap selama lebih kurang 23 tahun. Adakalanya ayat tersebut diturunkan untuk menjawab suatu pertanyaan, adakalanya pula untuk menanggapi suatu perubahan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Nabi Muhammad juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat al-Qur'an yang masih bersifat global dan umum.³⁵ Legislasi besar-besaran dilakukan pada masa pemerintahan Usmani (1300-1924). Pada masa ini, hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya fiqh, melainkan juga keputusan khalifah atau sultan terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi di antara anggota masyarakat. Selain itu, ada juga keputusan yang diambil dalam rapat majelis legislatif sebagai *al-sulthah al-tasyri'iyah* dan disetujui oleh khalifah. Bentuk pertama disebut *idarah saniyah*, sedangkan yang kedua dinamakan dengan *qanun*. Puncak kemajuan *qanun* ini terjadi pada masa Khalifah Sulaiman I (1520-1566 M).³⁶

5. Kegentingan Yang Memaksa

Menurut al-Ghazali, pemerintahan Islam memiliki kekuasaan dan menjadi alat untuk melaksanakan syari'at, mewujudkan kemaslahatan rakyat, serta menjamin ketertiban urusan dunia dan urusan agama. Sekalipun menerapkan hukum Islam secara menyeluruh bagi individu dalam urusan-urusan yang menjadi tanggung jawab individu, serta bagi negara dalam urusan-urusan yang menjadi tanggung jawab negara itu hukumnya adalah

³⁵ Ibid.

³⁶ Subhi Mahmarshani, *Falsafah al-Tasyri' fi al-Islam*, (Damaskus: Dar al-Kasysyaf, 1952), cet. ke-1, 61-62

wajib, akan tetapi, ada keadaan-keadaan darurat yang diperbolehkan oleh Allah, baik bagi individu maupun bagi negara, untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bertentangan dengan hukum asalnya.³⁷

Bagi individu Allah telah membolehkan bagi orang yang mengalami keadaan darurat misalnya orang yang tidak menemukan sesuatu untuk mempertahankan hidupnya, sehingga ia terpaksa makan-makanan yang diharamkan dengan syarat sekedar untuk bisa bertahan hidup, sebagaimana Allah berfirman dalam al-Qur'an surat al-Baqarah ayat 173:

إِنَّمَا حَرَّمَ عَلَيْكُمُ الْمَيْتَةَ وَالدَّمَ وَلَحْمَ الْخَنِزِيرِ وَمَا أُهْلَ بِهِ لِغَيْرِ اللَّهِ فَمَنْ أَضْطُرَّ
غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَا إِثْمَ عَلَيْهِ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ ﴿١٧٣﴾

Artinya: “Sesungguhnya Allah hanya mengharamkan bagimu bangkai, darah, daging babi, dan binatang yang (ketika disembelih) disebut (nama) selain Allah, tetapi barangsiapa dalam keadaan terpaksa (memakannya) sedang dia tidak menginginkannya dan tidak (pula) melampaui batas, Maka tidak ada dosa baginya. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang”.³⁸

Sebagaimana Allah membolehkan bagi individu untuk melakukan hal yang pada dasarnya dilarang oleh Allah pada saat darurat, maka bagi pemerintah dalam beberapa keadaan darurat diperbolehkan juga untuk melaksanakan tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan hukum asal yang telah diturunkan oleh Allah, karena pemerintah berkewajiban untuk menjaga negara dan umat dari hal-hal yang dapat mengancam keamanan dan stabilitas negara.³⁹

³⁷ <http://insidewinme.blogspot.com/2011/06/hukum-keadaan-darurat-negara-islam.html>

³⁸ Departemen Agama RI, al-Qur'an dan Terjemahnya, 20

³⁹ <http://insidewinme.blogspot.com/2011/06/hukum-keadaan-darurat-negara-islam.html>

Misalnya ketika negara harus membayarkan pendapatan negaranya kepada musuh, pada saat negara dalam keadaan lemah, serta takut dihancurkan oleh musuh, sementara negara tidak mampu untuk melawannya. Atau apabila negara dalam keadaan perang, lalu melihat musuh jumlahnya sangat jauh melampaui jumlah pasukannya. kemudian negara itu takut kalah dan tidak mampu bertahan serta mengalahkannya, seperti yang terjadi pada saat perang Khandaq. Ketika Rasulullah melihat ancaman besar yang akan ditemukan oleh kaum muslimin. Dan terlintas adanya bahaya, ketika orang-orang musyrik mengepung parit dari segala arah, ditambah adanya pengingkaran Yahudi terhadap perjanjian mereka, serta setelah kaum muslimin hatinya down, sebagaimana yang digambarkan Allah dalam al-Qur'an surat al-Ahzab ayat 11:

هَٰذَا لِكَيْ تُبْتَلِيَ الْمُؤْمِنُونَ وَتُزْلِزُوا زَلْزَالًا شَدِيدًا

Artinya: "Di situlah orang-orang mukmin diuji dan digoncangkan (hatinya) dengan goncangan yang hebat".⁴⁰

Ketika itu, Rasulullah mengutus utusan kepada pemimpin-pemimpin Ghathfan agar mereka menarik orang-orang mereka, dengan memberikan sepertiga hasil panen tanah Madinah kepada mereka. Namun, mereka tetap tidak mau mundur kecuali kalau separonya. Maka, ketika utusan mereka tiba untuk mencatat kesepakatan tersebut, Rasulullah mengutus dua pimpinan Anshar, yaitu Sa'ad Bin Muadz dan Sa'ad Bin Ubadah untuk bermusyawarah dengan mereka. Kemudian kedua utusan Rasul itu bertanya kepada beliau: "Wahai Rasulullah, apabila ini

⁴⁰ Ibid, 334

merupakan wahyu, maka lanjutkanlah sesuai dengan apa yang telah diperintahkan kepadamu. Namun, apabila ini merupakan pendapat yang engkau sampaikan kepada kami, maka ketika kami dan mereka masih sama-sama jahiliyah, kami dan mereka tidak memiliki hutang. Mereka tidak pernah makan dari hasil panen tanah Madinah selain dengan membeli atau barter. Maka, (mengapa) ketika Allah memuliakan kami dengan Islam, serta mengutus utusan-Nya kepada kami, kami harus memberi mereka dengan kehinaan ini. Sungguh, kami tidak akan memberikan kepada mereka selain pedang." Kemudian beliau bersabda: "Aku melihat orang-orang Arab itu telah siap menyerang kalian dengan busur (yang mengarah) ke satu arah (ke arah kaum muslimin). Karena itu, aku lebih suka mengalihkan perhatian mereka. Apabila kalian mengabaikannya, niscaya kalian dan mereka (akan berperang)." Ketika itu beliau bersabda kepada delegasi Ghathfan: "Pergilah kalian, karena kami tidak akan memberi makan kalian, selain dengan pedang ini".

Semuanya ini menunjukkan, bahwa diperbolehkan mengadakan perjanjian darurat dengan orang kafir, untuk memberikan kekayaan negara kepada mereka, ketika takut terjadi ancaman yang lebih buruk akan menimpa kaum muslimin. Sebagaimana diperbolehkan juga untuk melaksanakan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan hukum-hukum asalnya, dalam kondisi darurat.⁴¹

B. Otoritas Presiden dalam Menetapkan Perppu menurut Fiqh Siyasah

1. Kewenangan Kepala Negara dalam Fiqh Siyasah

⁴¹ <http://insidewinme.blogspot.com/2011/06/hukum-keadaan-darurat-negara-islam.html>

Pada awal pemeritahan Islam, masa rasul dan khulafaurrasyidin, penguasa daerah disebut ‘amil (pekerja, pemerintah, gubernur) sinonim dengan ‘amir.⁴² Tugas utama amir pada mulanya, sebagai penguasa daerah adalah pengelolaan adminitrasi politik, pengumpulan pajak, dan sebagai pemimpin agama. Kemudian pada masa pasca rasul tugasnya pertambahan meliputi pemimpin ekspedisi-ekspedisi militer, menandatangani perjanjian damai, memelihara keamanan daerah tahlukan Islam, membangun masjid, imam shalat dan khatib dalam shalat jum’at dan bertanggung jawab kepada khilafah Madinah.⁴³

Al-Mawardi berpendapat bahwa untuk menjadi seorang pemimpin harus memiliki beberapa syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Mempunyai sikap yang adil.
- b. Mempunyai ilmu pengetahuan yang memadai untuk ijtihad.
- c. Sehat pendengaran, pengelihatannya, dan lisannya.
- d. Utuh anggota tubuhnya
- e. Wawasan yang memadai untuk mengatur kehidupan rakyat dan mengelola kepentingan umum.
- f. Keberanian yang memadai untuk melindungi rakyat dan menengenyahkan musuh.
- g. Keturunan dari bangsa Quraisy.

Menurut Ghazali ada sepuluh syarat yang harus dipenuhi oleh seseorang untuk dapat diangkat sebagai penguasa:

⁴² Muhammad Yusuf Musa, *Nizham al-Hukm fi al-Islam*, (Kairo: Dar al-Katib al-‘Arabi), 18.

⁴³ Suyuti Pulungan, “Fiqh Siyasah Ajaran dan Pemikiran”, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994),

- a. Dewasa atau aqil baliqh
- b. Otak yang sehat
- c. Merdeka dan bukan budak
- d. Laki-laki
- e. Keturunan Quraisy
- f. Pendengarannya dan pengelihatannya sehat
- g. Kekuasaannya jelas
- h. Hidayah
- i. Ilmu pengetahuan
- j. Wara' (kehidupan yang bersih dengan kemampuan mengendalikan diri, tidak berbuat hal-hal yang terlarang dan tercela).⁴⁴

Dengan literatur lain dilakukan bahwa orang yang pantas menjabat sebagai kepala pemerintahan menurut Ibnu Taimiyah adalah orang kuat dan amanah, seperti dalam Al-Qur'an surat Al-Qashash ayat 26.

Menurutnya kekuatan atau otoritas dalam setiap wewenang itu bermacam-macam. Misalnya otoritas dalam kepemimpinan perang adalah keberanian, kewibawaan mengatur siasat, menyusun dan menerapkan strategi atau taktik perang. Sedangkan menurut Imamah, erat kaitannya dengan rasa takut kepada Allah SWT dan tidak memperjualbelikan ayat-ayatnya dengan harga murah, serta menghindari rasa takut terhadap sesama manusia.

2. Definisi Otoritas Presiden/Khalifah

⁴⁴ Munawir Sjadali, *Islam Dan Tata Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1990), 78.

Definisi otoritas yaitu kekuasaan yang sah yang diberikan kepada lembaga dalam masyarakat yang memungkinkan para pejabatnya menjalankan fungsinya; hak untuk bertindak; kekuasaan; wewenang; hak melakukan tindakan atau hak membuat peraturan untuk memerintah orang lain.⁴⁵

Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan tidak terdapat perbedaan satu dengan lainnya. Dalam sistem pemerintahan presidensil seperti yang dianut oleh negara Kesatuan Republik Indonesia Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan.⁴⁶

Khilafah sendiri menurut bapak Mujar Ibnu Syarif ialah pemerintahan Islam yang tidak dibatasi oleh teritorial, sehingga kekhalifahan Islam meliputi suku dan bangsa, ikatan yang mempersatukan kekhalifahan ialah Islam sebagai Agama.⁴⁷

Imamah dalam perspektif umum menurut Imam Al-Mawardi , ialah “suatu kedudukan/ jabatan yang diadakan untuk mengganti tugas kenabian di dalam memelihara agama dan mengendalikan dunia”.

Yusuf Musa menyitir pendapat Ibnu Khaldun tentang definisi khilafah/ imamah yaitu “Al-Khilafah membawa/ memimpin masyarakat sesuai dengan kehendak agama dalam memenuhi kemaslahatan akhiratnya dan dunianya yang kembali kepada keakhiratan itu; karena hal ikhwal keduniaan kembali seluruhnya menurut Allah untuk kemaslahatan akhirat. Maka

⁴⁵ kbbi.web.id

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, “Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi”, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), 316

⁴⁷ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, “Fiqh Siyasah: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam”, (Jakarta: Penerbit Mizan, 2008), 205

kekhilafahan itu adalah kekhilafahan dari pemilik syara di dalam memelihara agama dan mengendalikan dunia.”

Sedangkan pendapat dari Al-Iji ialah: “Imamah ialah pemimpin negara besar yang mengatur urusan-urusan agama dan dunia. Tetapi, lebih tepat lagi apabila dikatakan bahwa imamah adalah pengganti Nabi di dalam menegakan agama”.⁴⁸

Kewajiban dalam perspektif Islam sangatlah penting karena Islam sendiri meletakkan hal tersebut sebagai *focus of inters*. Karena hak baru bisa terpenuhi apabila kewajiban tersebut telah terpenuhi dan kebahagiaan hidup di akhirat baru bisa terwujud sebagai manifestasi dari ketaqwaan telah dilaksanakan dengan baik waktu hidup di dunia.

Kekuasaan dan kewenangan khalifah atau pemimpin dalam Islam yang taat pada aturan hukum Tuhan harus sesuai dengan koridor-koridor ketetapan Allah SWT. Kekuasaan dan kewenangan tersebut meliputi.⁴⁹

- a. Khalifah tunduk kepada aturan perundang-undangan Islam, dituntut untuk melaksanakan hukum-hukumnya, mengeluarkan aturan hukum atau undang-undang atau *qanun* pengaturan sesuai dengan prinsip-prinsip kaidah-kaidahnya.
- b. Khalifah tidak memiliki kewenangan legislasi (*at-tasyrii*'), karena hak dalam pembuatan aturan hukum atau qanun hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Khalifah bersama *ahlu al-halli wa al-aqdi* hanya sebatas melakukan ijtihad untuk membentuk aturan hukum atau qanun

⁴⁸ H.A. Djazuli, “Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah”, (Jakarta: Kencana, 2013), 54.

⁴⁹ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami Wa Adillatuhu*, jilid 8, hlm. 327.

atau undang-undang yang tidak diatur dalam koridor al-Qur'an dan al-Hadis.

- c. Khalifah beserta semua staf dan pembantu-pembantunya harus mempunyai komitmen kepada kaidah-kaidah sistem pemerintahan Islam yang telah digariskan serta didefinisikan oleh al-Qur'an dan al-Hadis.

Dengan demikian khalifah mempunyai kewenangan dan kekuasaan untuk mengeluarkan suatu ketetapan hukum tidak diatur secara jelas dalam Al-Qur'an dan al-Hadis, namun hak untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan hanyalah milik Allah SWT dan Rasul-Nya. Sehingga khalifah mengeluarkan suatu aturan hukum atau qanun atau undang-undang yang tidak diatur jelas oleh al-Qur'an dan al-Hadis. Karena aturan hukum Allah SWT tidak membedakan antara pemilik kekuasaan dan individu-individu warga negara.

3. Otoritas Presiden Dalam Menetapkan Perppu Menurut Perspektif Fiqih Siyasah

Kebolehan berbuat atau meninggalkan sesuatu karena darurat adalah untuk memenuhi penolakan terhadap bahaya, bukan selain ini. Adapun dari beberapa kejadian kalau dihubungkan dengan kehidupan dan kebutuhannya maka bisa di bagi menjadi lima tingkatan dalam Darurat.

a. (ضرورة) / Darurat

Darurat adalah tingkatan yang paling tinggi dan pada tingkat darurat ini diperbolehkan menggunakan atau melakukan perkara yang diharamkan. Maksudnya yaitu kepentingan manusia yang diperbolehkan

menggunakan sesuatu yang dilarang, karena kepentingan itu menempati puncak kepentingan kehidupan manusia, bila tidak dilaksanakan maka akan mendatangkan kerusakan. Dalam kondisi semacam ini memperbolehkan segala yang diharamkan atau dilarang.

b. (حاجة) / Tingkat Kebutuhan

Yaitu kepentingan manusia akan sesuatu yang bila tidak dipenuhi mendatangkan kesulitan atau mendekati, kerusakan dan kondisi semacam ini tidak menghalalkan yang haram, karena apabila tidak melakukan hal tersebut maka tidak akan mengancam keselamatan jiwanya ataupun mendatangkan kerusakan, misalnya orang yang tidak kuat berpuasa maka dia diperbolehkan untuk berbuka puasa dengan makanan yang halal, bukan makanan yang haram.

c. (منفعة) / Harapan suatu Pemanfaatan

Yaitu kepentingan manusia untuk menciptakan kehidupan yang layak, maka hukum ditetapkan menurut apa adanya karena sesungguhnya hukum itu mendatangkan manfaat, misalnya makan makanan yang pokok seperti beras, sayur-sayuran, ikan, buah-buahan dan sebagainya.

d. (زينة) / Perhiasan

Yaitu kepentingan manusia hanya untuk sekedar berhias agar lebih indah, baik terhadap sesuatu ataupun barang-barang yang indah bagus.

e. (فضل) / Keinginan untuk berlebih-lebihan

Yaitu kepentingan manusia hanya sekedar untuk berlebih-lebihan yang mungkin mendatangkan kemaksiatan atau keharaman, kondisi

semacam ini dikenakan hukum saddud dzariah, yaitu menutup segala kemungkinan yang mendatangkan kerusakan.⁵⁰

Mengenai masalah batasan darurat yang memperbolehkan sesuatu yang diharamkan ini dikalangan para ulama ahli fiqh dan beberapa pendapat yang maknanya tidak jauh berbeda antara satu dan lainnya diantaranya sebagai berikut :

- a. Menurut ulama dari mazhab Hanafi, makna darurat yang menyangkut rasa lapar ialah seandainya seseorang tidak mau mengkonsumsi barang yang diharamkan dikhawatirkan ia bisa meninggal dunia atau setidaknya ada anggota tubuh yang menjadi cacat.

Keharaman menjadi gugur kalau memang pemaksaannya disertai dengan ancaman yang beresiko sangat menyakitkan tetapi kalau ancamannya tidak terlalu berat seperti hanya akan ditahan selama setahun atau dihukum dengan di ikat namun masih tetap diberi jatah makan dan minum itu berarti ia masih punya pilihan artinya ia tidak sedang dalam keadaan darurat. Firman Allah Swt dalam surat al-Baqarah : 173, Maka barang siapa dalam keadaan terpaksa (memakannya) sedang ia tidak menginginkannya serta tidak melampaui batas maka tiada dosa baginya. Melihat ayat di atas, tidak semua keterpaksaan itu membolehkan yang haram, namun keterpaksaan itu dibatasi dengan keterpaksaan yang benar-benar tiada jalan lain kecuali hanya melakukan itu dalam kondisi ini maka semua haram dapat diperbolehkan memakainya, misalkan seorang di hutan tiada makanan sama sekali kecuali ada babi hutan dan bila ia tidak

⁵⁰ Imam Jalaludin As-Suyuti, *Asybah Wan Nadhair*, Darul Fikri, 1995, 62.

makan menjadi mati, maka babi hutan itu boleh dimakan sebatas kebutuhannya.

- b. Menurut ulama dari mazhab Maliki, darurat yang memperbolehkan mengkonsumsi sesuatu yang diharamkan ialah rasa takut akan keselamatan nyawa baik berdasarkan keyakinan atau sekedar dugaan namun ada juga yang berpendapat darurat ialah menjaga jiwa dari kematian atau dari bahaya yang sangat berat, menurut pendapat di atas hal itu tidak disyaratkan harus menunggu sampai benar-benar menjelang kematian, atau sudah dalam keadaan sekarat maut, karena makan dalam keadaan seperti itu sudah tidak ada gunanya lagi.
- c. Menurut ulama mazhab Syafi'i, sesungguhnya rasa lapar yang teramat sangat itu tidak cukup hanya diatasi dengan memakan bangkai dan sebagainya, seperti halnya ulama-ulama mazhab lain mereka semua sepakat tidak wajib harus menunggu sampai kematian itu sebentar lagi datang.

Karena pada saat-saat kritis seperti itu tidak ada gunanya makan bahkan pada sampai batas seperti itu tidak dihalalkan makan karena ia memang tidak ada gunanya. Mereka juga sepakat bahwa seseorang diperbolehkan makan kalau ia mengkhawatirkan dirinya bisa kelaparan, atau tidak kuat berjalan, atau kuat naik kendaraan atau terpisah dari rombongannya atau tersesat dan lain sebagainya, kalau sampai ia tidak makan kekhawatiran seseorang terhadap munculnya penyakit yang menakutkan adalah sama seperti kekhawatiran datangnya kematian, sekalipun ia merasa takut selama sakit.

- d. Menurut para ulama dari mazhab Hanbali, darurat yang memperbolehkan seseorang memakan sesuatu yang diharamkan adalah yang membuatnya merasa khawatir dan akan mati kalau sampai ia tidak memakannya.

Sedangkan menurut Imam Ahmad, apabila seseorang hanya karena tidak mau makan barang yang haram merasa khawatir dirinya bisa kelaparan atau takut tidak kuat berjalan sehingga terpisah dari rombongannya atau tidak kuat naik kendaraan maka ia harus memakannya tanpa dibatasi waktu tertentu.

الحاجة مع كراهة لا و الضرورة مع حرام لا

Tiada keharaman bagi darurat dan tiada kemakmuran bagi kebutuhan.⁵¹

Sistem kekuasaan modern yang diadopsi dari sistem pemerintahan Islam terdahulu, sebagai pemegang kekuasaan tertinggi Presiden mempunyai kewenangan dalam peraturan perundang-undangan dalam bingkai kekuasaan pemerintahan untuk menjalankan undang-undang.⁵²

Yang artinya khalifah mempunyai kewenangan untuk menjalankan undang-undang dan kekuasaannya membentuk aturan hukum bersama ahlu al-halli wa al-„aqdi dalam menetapkan suatu undang-undang atau qanun. Sumber-sumber hukum perundang-undangan dalam Islam berasal dari satu sumber yaitu wahyu Allah SWT. Selain berpedoman pada wahyu Allah SWT terdapat terdapat tata urutan aturan hukum sebagai berikut.⁵³

⁵¹ Abdul Rosyad Sidiq, "Fiqh Darurat", Jakarta, Pustaka Azzam, 2001. 34.

⁵² Sumali, "Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-undang atau Perppu",

71

⁵³ Wahbah al Zuhaili, *al-Fiqhu al-Islami Wa Adillatuhu*, jilid 8, 269.

- a. al-Qur'anul Karim merupakan penerapan dan pengimplementasian apa yang terkandung dalam mewujudkan apa yang disebut ketaatan kepada Allah SWT.
- b. Sunnah Nabawiyah Shahihah yang menjelaskan apa yang datang dari sisi Allah SWT.
- c. Ijtihad kolektif atau ijma' para cerdik cendekia yang memiliki kompetensi serta kapabilitas dalam melihat dan menangani urusan manusia.
- d. Ijtihad personal dari ulama mujtahid merupakan orang beriman kepada Allah SWT dan Rasul-Nya yang memahami secara mendalam terhadap hukum-hukum syara'.

Menurut pandangan Islam, negara merupakan kekuasaan yang dipegang oleh khalifah. Dari sekian banyak kekuasaan dan kewenangan khalifah, ia mempunyai kekuasaan dalam aktivitas politik yaitu mempunyai hak untuk mengambil dan menetapkan hukum menjadi suatu perundang-undangan atau qanun.

Kekuasaan khalifah dalam pemerintahan Islam untuk menetapkan suatu hukum yang dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan Allah SWT dalam syari'at Islam.⁵⁴

Terdapat adanya unsur-unsur khalifah dalam menetapkan suatu hukum yang menjadi panutan oleh masyarakat berdasarkan syari'at Islam meliputi:⁵⁵

⁵⁴ Oksep Adhayanto, "Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam", Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, 45

⁵⁵ Muhammad Iqbal, "Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam", (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), 162

- a. Khalifah atau pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
- b. Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya.
- c. Isi peraturan atau hukum itu sendiri harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syari'at Islam.

Menurut Islam tidak seorang pun berhak menetapkan suatu hukum yang berlaku bagi umat Islam melainkan Allah SWT. Khalifah haruslah tunduk kepada aturan perundang-undangan Islam yaitu untuk melaksanakan hukum dan mengeluarkan undang-undang pengaturan sesuai prinsip dan kaidah-kaidahnya. Peran khalifah bersama ahlu al-halli wa al-aqdi hanya mengeluarkan undang-undang atau qanun yang tidak diatur secara tegas dalam al-Qur'an dan al-Hadis. Hal ini ditegaskan sendiri oleh Allah SWT dalam surat al-An'am ayat 57.

Adapun dalam realita pembentukan Perppu oleh Presiden, salah satunya yang viral pada akhir tahun 2017 yaitu mengenai Perppu Ormas yang menginisiasi pembubaran HTI. Menurut Wiranto (Menpolhukham) ada tiga alasan pembubaran HTI yakni: Pertama, sebagai ormas berbadan hukum, HTI tidak melaksanakan peran positif untuk mengambil bagian dalam proses pembangunan guna mencapai tujuan nasional. Kedua, kegiatan yang dilaksanakan HTI terindikasi kuat telah bertentangan dengan tujuan, azas, dan ciri yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Ormas. Ketiga, aktifitas yang dilakukan HTI dinilai telah menimbulkan benturan di masyarakat yang dapat mengancam

keamanan dan ketertiban masyarakat, serta membahayakan keutuhan NKRI.⁵⁶

Jika benar bahwa keluarnya Perppu No. 2 tahun 2017 tentang Ormas diperuntukan bagi ormas-ormas yang dikategorikan radikal atau setidaknya oleh pemerintah dianggap menyimpang dari ideologi Pancasila dan membahayakan keutuhan NKRI, maka hal itu dapat dimaklumi dan dibenarkan secara yuridis. Organisasi-organisasi yang berbasis Islam dan dalam aktivitasnya memaksakan kehendak di suatu Negara yang berasaskan Pancasila dan mengedepankan toleransi sesama pemeluk agama dan pemeluk agama lain, padahal secara filosofi agama Islam adalah agama yang mengajak orang untuk menciptakan kedamaian dan kemashlahatan untuk semua umat manusia.

Oleh karena itu sebenarnya tidak ada alasan seandainya ada anggapan bahwa Islam identik dengan kekerasan, radikalisme dan bahkan ada yang cenderung menuduh sebagai embrio terorisme yang masih marak di Indonesia, ajaran Islam yang rahmatan lil alamin tidak mungkin mengajarkan kebencian dan keinginan untuk menghancurkan orang-orang atau kelompok yang tidak seakidah dengan Islam. Sebagaimana dikatakan oleh Nasaruddin Umar bahwa: "...Islam berperan sebagai subjek yang dimanifestasikan dalam suatu kegiatan manusia beriman, dalam bidang kemasyarakatan yang dilaksanakan secara teratur untuk dapat merasa, berfikir, bersikap dan bertindak, pada tataran kenyataan individual dan sosio kultural dalam rangka

⁵⁶<http://nasional.kompas.com/read/2017/05/08/14070141/pemerintah>.

mengusahakan terwujudnya sejarah Islam yang Rahmatan Lil'Alamin semua segi kehidupan umat manusia".⁵⁷

Langkah ormas-ormas yang ingin menguji secara materil keabsahan pemerintah mengeluarkan Perppu No. 2 Tahun 2017 ke MK dibenarkan dan konstitusional, oleh karena itu proses tersebut harus dilakukan agar tidak ada prediksi-prediksi sepihak dari berbagai kalangan yang terkait langsung. Adapun pasal-pasal yang diajukan judicial review berkaitan dengan beberapa pasal yakni Pasal I angka 6 sampai 22, Pasal 59 ayat (4) huruf c, Pasal 62 ayat (3), Pasal 80A, dan Pasal 82A ayat (1) dan ayat(2) Perppu No. 2 Tahun 2017. Menurut ketentuan Pasal I angka 6 menyebutkan bahwa: Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri” Memang terjadi ketidaksesuaian jika dikaitkan dengan membubarkan HTI yang dibubarkan oleh Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia.

Sebagaimana diketahui ternyata HTI tidak terdaftar di Kementrian dalam Negeri tetapi pendaftarannya melalui Kemenkumham. Mungkin saja Pemerintah beralasan bahwa berdasarkan asas *contrarius actus* yang dimuat dalam Perppu No. 2 tahun 2017, maka itu telah memenuhi ketentuan perundang-undangan, untuk mengatasi hal ini maka Menkumham akan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri diwilayah hukum HTI berada. Berdasarkan PP No. 58 Tahun 2016 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Ada dua instansi tempat pendaftaran Ormas, jika berbadan hukum maka didaftarkan ke

⁵⁷ Nasaruddin Umar, “Deradikalisasi Pemahaman Al-Qur’an & Hadis”, (Jakarta: Penerbit PT. Elex Media Komputindo, 2014). 7

Menkumham, dan ormas yang tidak berbadan hukum didaftarkan ke Kementerian Dalam Negeri dan Ormas akan mendapatkan Surat Keterangan Terdaftar (SKT).

UU No. 17 tahun 20013 tentang Ormas telah mengatur mekanisme pembubaran dan teknisnya dicantumkan dalam PP No. 58 Tahun 2016, sebagaimana tercantum dalam Pasal 59 yakni:

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (1) terdiri atas:

- a. peringatan tertulis;
- b. penghentian bantuan dan/atau hibah;
- c. penghentian sementara kegiatan; dan/atau
- d. pencabutan SKT atau pencabutan status badan hukum.

Sebelum penjatuhan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 66, pemerintah wajib meminta pertimbangan hukum kepada Mahkamah Agung (MA), jika 14 hari MA tidak memberikan pertimbangan, maka pemerintah akan memberikan sanksi sementara, kemudian diproses sesuai dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu jika alasan yang dikemukakan pemerintah bahwa proses peradilan terlalu perlu dikritisi.

Syarat lain yakni adanya kekosongan hukum karena UU yang dibutuhkan belum ada atau tidak memadai, dan kekosongan hukum tidak dapat diatasi dengan prosedur normal pembuatan UU. Terakhir, syarat tersebut tidak terpenuhi karena tidak ada situasi kekosongan hukum terkait

prosedur penjatuhan sanksi terhadap ormas. Perppu Ormas tidak memenuhi syarat itu.⁵⁸

Berkaitan dengan kekosongan hukum atau dalam istilah Belanda disebut *Recht vacuum*, untuk mengatur pembubaran Ormas dalam konteks Perppu ini, dapat juga dibenarkan karena ada beberapa kekurangan dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Organisasi Kemasyarakatan, seperti telah disebutkan di atas tidak dicantumkannya asas *contrarius actus*. Jadi melalui teori kekosongan hukum kekuarangan tersebut harus diisi dengan merevisi UU sebelumnya. Dalam tataran teori, *recht vacuum* bisa juga melalui penafsiran yang akan dilakukan oleh hakim. Namun putusan hakim tidak bisa diperlakukan sebagai aturan umum, keputusan pengadilan hanya mengikat para pihak yang bersengketa.⁵⁹

Upaya mengatasi kekosongan hukum di dalam penyelenggaraan Negara perencanaan perundang-undangan yang disebut Prolegnas, diperlukan kebijakan atau prakarsa dari Badan Pembentuk Perundang-undangan, yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Pasal 20 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

C. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

1. Pengertian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

⁵⁸ <http://publicapos.com/read/11604/Pro-Kontra-Perppu-Nomor-2-Tahun-2017>

⁵⁹ Pasal 21 A.B. (Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesia; Stb. 1847 : 23) yang menyatakan bahwa “hakim tidak dapat memberi keputusan yang akan berlaku sebagai peraturan umum”. Lebih lanjut ditegaskan lagi dalam Pasal 1917 KUH Perdata (B.W.) bahwa “kekuasaan keputusan hakim hanya berlaku tentang hal-hal yang diputuskan dalam keputusan itu”.

Perpu merupakan suatu Peraturan Pemerintah yang bertindak sebagai suatu Undang-Undang atau dengan perkataan lain Perpu adalah Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan UU. UU adalah peraturan perundang-undangan yang pembentukannya dilakukan oleh dua lembaga, yakni DPR dengan persetujuan Presiden dan merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945.⁶⁰

Perpu dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Apabila Perpu sebenarnya adalah Peraturan Pemerintah dan Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan UU, maka Perpu adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa, untuk melaksanakan undang-undang. Namun karena Peraturan Pemerintah ini diberi kewenangan sama dengan UU, maka dilekatkan istilah “pengganti UU”. UU merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945. Maka Perpu merupakan Peraturan Pemerintah yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa untuk mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Perpu yang sejatinya dibentuk dalam Kegentingan yang Memaksa meniscayakan tahap⁴³ perencanaan tidak dilakukan, karena keadaannya bersifat tidak terduga, tidak terencana. Pasal 58 Peraturan

⁶⁰ Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan...*, 193

Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menguraikan tata cara penyusunan rancangan Perpu dengan menekankan hal ihwal Kegentingan yang Memaksa dalam Pasal 57.

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Perpu juga harus bersumber pada Pancasila dan UUDNRI 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan serta selayaknya juga dapat menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Berdasarkan konsep bahwa Perpu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk undang-undang, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk peraturan pemerintah maka kedudukan Perpu yang paling rasional dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan undang-undang.

2. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

a. Teori Pemisahan Kekuasaan

Dalam berbagai literatur, pembagian kekuasaan (*distribution of power*), untuk pertama kalinya disampaikan Jhon Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755) yang dikenal kemudian dengan teori trias politica, yang lebih diarahkan sebagai bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Adapun maksud kekuasaan yang dibatasi adalah kekuatan politik yang merupakan “kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah), baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan

tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri.⁶¹ Pembagian ini diarahkan untuk menghindari absolutisme dan pemusatan kekuasaan pada satu tangan, yang dikenal sebagai pembagian secara horizontal.⁶²

Pembagian kekuasaan secara horizontal tersebut pada dasarnya meletakkan kekuasaan negara pada tiga tiang utama yang saling sejajar dan seimbang dalam menjalankan peran dan fungsi masing-masing. Menurut Locke, pembagian kekuasaan disandarkan pada kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif, yang semuanya terpisah satu sama lainnya. Teori ini kemudian dimodifikasi oleh Montesquie yang membagi kekuasaan negara atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang juga harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.⁶³

Hakikat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan kenegaraan, kuncinya terletak pada apa dan siapa yang sesungguhnya memegang kekuasaan tertinggi atau yang biasa disebut sebagai pemegang kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu negara. Konsep kekuasaan tertinggi atau konsep kedaulatan dalam filsafat hukum dan kenegaraan, dikenal ada lima ajaran atau teori yang bisa diperdebatkan, yaitu kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*), kedaulatan raja (*Sovereignty of the King*), kedaulatan hukum (*Sovereignty of Law*), kedaulatan rakyat (*People's Sovereignty*) dan ajaran kedaulatan negara (*State's Sovereignty*).⁶⁴

b. Teori Kewenangan

⁶¹ Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Cet. 2, (Jakarta: Gramedia, 1996), 37

⁶² *Ibid*, 151

⁶³ *Ibid*, 152

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006), 163

Dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Dikemukakan pula dari segi komponennya, wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu:

- a) Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
- b) Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintah yang sah harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan
- c) konformitas hukum mengandung makna adanya standard wewenang baik standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)⁶⁵

Mengenai sumber sebagai cara memperoleh wewenang, bahwa setiap tindak pemerintah disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah, dan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi dikonsepsikan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar. Kewenangan delegasi dan mandat, meskipun sama-sama diperoleh melalui pelimpahan, akan tetapi kewenangan yang berasal dari delegasi dan mandat berbeda.

Prajudi Atmosudirjo, secara terang menjelaskan perihal kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.⁶⁶

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 10, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), 78

Kekuasaan negara menetapkan, melaksanakan dan menegakkan kepatuhan terhadap hukum, apalagi dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), negara berhak ikut campur hampir dalam bidang kehidupan rakyat, sehingga penggunaan kekuasaan negara itu mempunyai potensi melanggar hak-hak rakyat yang ada dalam negara tersebut, bahkan hak-hak rakyat yang paling mendasar pun dapat dilanggar. “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan selalu cenderung berkembang menjadi sewenang-wenang, dan kekuasaan yang bersifat mutlak cenderung mutlak pula kesewenang-wenangannya), demikian adagium yang dikemukakan oleh Lord Acton. Dengan demikian, moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegangnya. Betapapun baiknya seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi.⁶⁷

Menurut pendapat Bagir Manan⁶⁸ kewenangan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden merupakan kewenangan biasa.

Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD Tahun 1945, memiliki kewenangan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) menjadi Undang-Undang (UU), menetapkan

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, “Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945”, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2005), 37

⁶⁸ *Ibid.*

Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.⁶⁹

c. Hukum Tata Negara Darurat

Hukum tata negara darurat merupakan rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa. Unsur yang terutama harus ada; Pertama, adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa. Kedua, upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada. Ketiga, kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal. Keempat, wewenang luar biasa itu, dan hukum tata negara darurat itu, untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat itu dipandang tidak membahayakan lagi.⁷⁰

Para pemegang puncak kekuasaan eksekutif itu dapat disebut sebagai “*the sovereign executive*”, yang dianggap mempunyai hak-hak yang bersifat prerogatif apabila negara berada dalam keadaan darurat. “*The sovereign executive*” inilah yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum yang biasa (*ordinary laws*), seperti yang dikatakan oleh Carl Schmitt, “*sovereignis he who decides upon the exception*”. Menurutnya, untuk menghadapi keadaan yang bersifat darurat

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara...*, 340.

⁷⁰ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996), 1

yang mengancam keselamatan negara, demokrasi liberal hanya mungkin bertahan dengan mengangkat seorang menjadi diktator yang akan memberlakukan kekuasaan darurat yang memungkinkan *“everything justified that appears to be necessary for a concretely gained success”*. Dengan diberlakukannya keadaan darurat, semua tindakan menjadi benar semata-mata untuk mendapatkan keberhasilan yang kongkrit.⁷¹

3. Praktek Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Indonesia

Perpu yang dikeluarkan pertama kali pada tahun 1946 adalah mengenai susunan dewan pertahanan daerah dalam daerah istimewa. Selebihnya banyak menyangkut penataan ekonomi seperti pembentukan bank dan pergudangan. Beberapa Perpu juga berkaitan dengan tindak pidana ekonomi dan korupsi. Bahkan Perpu No.23 Tahun 1959 menyangkut tentang keadaan Bahaya sesaat setelah Presiden Sukarno mengumumkan Dekrit Presiden. Dalam situasi yang serba darurat, dibentuk pula Perpu No.10 Tahun 1960 tentang pejabat yang menjalankan pekerjaan jabatan presiden dan wakil presiden, jika mangkat, berhenti atau berhalangan. Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, berlaku 4 periodisasi konstitusi sebagai berikut :

- a. Periode UUD 1945 setelah kemerdekaan (1945-1949) dibentuk 17 Perpu
- b. Periode Konstitusi RIS ((1949-1950) dibentuk 6 Perpu dimana saat itu Mr. Assaad sebagai pejabat Presiden Republik Indonesia yang merupakan wilayah bagian RIS masih berlaku UUD 1945 tapi hanya dalam wilayah bagian tersebut. Presiden Soekarno sebagai Presiden RIS

⁷¹ Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara...*, 225-226

membentuk 32 UU Darurat karena Konstitusi RIS hanya mengenal UU Darurat.

- c. Pada periode UUDS 1950 (1950-1959) dibentuk 145 UU Darurat.
- d. Pada periode berlakunya kembali UUD 1945 (1959-1967) dibentuk 121 Perpu.

Secara keseluruhan jumlah Perpu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden Soekarno dalam 4 periode pemberlakuan konstitusi sebanyak 144 Perpu. Dari 144 Perpu yang dibentuk, dapat diklasifikasi perpu-perpu tersebut mengatur bidang pertahanan keamanan, ekonomi, hukum, sosial, dan politik. Bidang pertahanan keamanan terdapat 8 Perpu, bidang ekonomi terdapat 94 Perpu, bidang hukum terdapat 19 Perpu, bidang sosial terdapat 7 Perpu dan bidang politik terdapat 16 Perpu. Hal ini menunjukkan bahwa hal ihwal Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang ekonomi.

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dibentuk sebanyak 8 Perpu. Terklasifikasi perpu-perpu tersebut mengatur bidang sosial, ekonomi, dan hukum. Kecenderungan bidang pengaturan Perpu di masa presiden Soeharto adalah di bidang ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang ekonomi.

Dalam 512 hari masa pemerintahan Presiden Habibie, dibentuk sebanyak 3 (tiga) Perpu yang salah satunya mencabut Perpu yang lainnya dan satunya lagi ditolak oleh DPR, sehingga praktis tidak ada satupun Perpu yang dibentuk oleh Presiden Habibie ditetapkan menjadi undang-undang. Meskipun dalam masa pemerintahan ini, diberlakukan keadaan darurat sipil

di Aceh berkenaan dengan pemberontakan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), namun dari 3 Perpu yang dibentuk tersebut tidak ada satupun yang merupakan instrumen hukum untuk mengatasi keadaan darurat di Aceh. Terklasifikasi perpu-perpu tersebut mengatur bidang politik dan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang politik.⁷²

Pemilu 1999 akhirnya dilangsungkan dan menempatkan wakil-wakil rakyat yang mengisi kursi perwakilan di DPR. Setelah melakukan penyempurnaan terhadap Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tentang “Tatacara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia”, menjadi Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1999 tentang “Tatacara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia”, maka MPR pun kemudian mengangkat K.H. Abdurrahman Wahid menjadi Presiden RI dan Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden RI.

Namun pemerintahan Presiden Wahid ini tidak berlangsung lama, melainkan hanya sekitar 20 bulan dengan jumlah Perpu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden Abdurrahman sebanyak 3 Perpu dan semuanya mengatur bidang ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa Kegentingan yang Memaksa dari perpu-perpu yang dibentuk hanya berkenaan di bidang Ekonomi.

Konflik politik antara Presiden dan DPR memicu dicabutnya mandat MPR kepada Presiden Abdurrahman Wahid dan mengangkat Megawati

⁷² Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), 250

Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia hingga tahun 2004. Dengan ditetapkannya Megawati sebagai Presiden Republik Indonesia yang baru tersebut, diharapkan bahwa proses reformasi dapat terus berlanjut; dan pemerintah yang baru dapat memberikan ketegasan tentang kelanjutan penyelesaian berbagai pelanggaran HAM berat yang telah terjadi selama ini.⁷³

Selama pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri dibentuk 4 (empat) Perpu. 2 Perpu di tahun 2002 dan 2 Perpu di tahun 2004. Keempat Perpu tersebut tidak ada satupun berkenaan dengan keadaan darurat militer di Aceh. Bahwa sejak akhir masa pemerintahan Presiden Soeharto, diberlakukan keadaan darurat militer di Aceh yang dipicu oleh pemberontakan yang dilakukan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Setelah memasuki masa reformasi, Presiden Habibie memberlakukan keadaan darurat sipil. Pada masa Presiden Megawati, seluruh wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dinyatakan dalam Keadaan Bahaya dengan tingkatan Keadaan Darurat Militer. Pada tanggal 18 Mei 2004, Keadaan Bahaya diubah lagi menjadi tingkatan Darurat Sipil.⁷⁴

Pada pemilu tahun 2004 dan 2009, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) terpilih menjadi Presiden Indonesia. Sepuluh tahun Pemerintahan SBY diwarnai cukup banyak catatan peristiwa. Mulai dari permintaan bantuan internasional senilai 75 miliar dolar AS untuk membangun infrastruktur di Indonesia pada forum APEC di Chile sampai gempa bumi di

⁷³ *Ibid.* 252

⁷⁴ *Ibid*

Samudera Hindia, lepas pantai barat Aceh. Gempa yang disusul tsunami tersebut menewaskan setidaknya 600 ribu jiwa.

Perpu yang dibentuk di masa pemerintahan Presiden SBY melingkupi bidang politik sebanyak 6 Perpu, bidang Ekonomi sebanyak 5 Perpu, bidang sosial sebanyak 5 Perpu, dan bidang hukum sebanyak 3 Perpu. Kecenderungan pengaturan Perpu yang dibentuk adalah dibidang politik, ekonomi dan sosial, sehingga secara prematur dapat disimpulkan bahwa hal ihwal Kegentingan yang Memaksa berkenaan di bidang-bidang tersebut. Secara keseluruhan jumlah Perpu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden SBY sebanyak 19 Perpu.⁷⁵

Presiden Joko Widodo terpilih dalam pemilu tahun 2014 untuk masa jabatan 2014–2019. Perpu yang dibentuk adalah Perpu No.1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah disetujui oleh DPR dan ditetapkan dalam UU No.10 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu No.1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi UU.⁷⁶

Perpu yang mengatur mengenai penggantian anggota pimpinan KPK sementara ini sebelumnya sudah pernah dilakukan oleh Presiden SBY melalui Perpu No.4 Tahun 2009. Materi pengaturannya sama dan kondisi-kondisi kekosongan anggota pimpinan KPK juga tidak jauh berbeda. Perpu No.4 Tahun 2009 tersebut juga sempat diajukan uji materil di MK. Yang menarik adalah, dengan materi pengaturan yang sama dan kondisi-kondisi

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ *Ibid*

kekosongan anggota pimpinan KPK juga tidak jauh berbeda, Perpu No.4 Tahun 2009 ketika diajukan persetujuan ke DPR ternyata ditolak. Hal ini memperlihatkan bagaimana kekuatan politik bisa lebih dominan berperan dalam pengajuan persetujuan DPR terhadap Perpu.⁷⁷

Pada tanggal 25 Mei 2016, diundangkan Perpu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang dilatarbelakangi maraknya kasus pemerkosaan terhadap anak. Tidak tanggung-tanggung, Perpu ini memuat pidana mati dan pidana kebiri terhadap pelaku. Kegentingan yang Memaksa terletak pada vonis hakim yang sejak berlakunya Perpu ini, maka pidana mati dan pidana kebiri dapat dijatuhkan kepada pelaku. Meski pelaksanaan Perpu kebiri masih harus menunggu Peraturan Pemerintahnya terlebih dahulu, namun esensi Kegentingan yang Memaksa masih dapat terlihat yakni pada penjatuhan sanksi pidana mati dan pidana kebiri tersebut. Dari sejarah Perpu-Perpu yang ada, Perpu ini merupakan salah satu Perpu yang memuat sanksi pidana, dan pidana yang dimuat pun merupakan pidana paripurna yakni pidana mati. Perpu ini hadir diantara kontroversi Perpu yang memuat sanksi pidana masih marak dibicarakan. UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan sangat jelas mengizinkan sanksi pidana hanya dimuat dalam UU dan Perda. Namun Perpu yang memiliki materi muatan yang sama dengan UU dianggap termasuk mengenai pengaturan sanksi pidana.

4. Kriteria Kegentingan Yang Memaksa

⁷⁷ *Ibid*

Praktek pembentukan Perpu di Indonesia dapat ditafsirkan dengan melihat unsur-unsur kegentingan yang memaksa dari perpu tersebut. Adapun unsur tersebut adalah adanya hal ihwal kegentingan memaksa yaitu suatu kondisi yang mengharuskan Presiden untuk membuat suatu peraturan demi keamanan bersama. Secara konstitusional Perpu merupakan produk hukum yang sah sebagaimana ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perpu sebagai pengganti undang-undang. Ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 terkait Perpu ini adalah merupakan ketentuan yang tetap dipertahankan dalam beberapa kali proses amandemen UUD 1945. Dalam artian walaupun amandemen UUD 1945 telah berlangsung berturut-turut pada 1999 sampai 2002, pasal ini oleh para wakil rakyat tetap berbunyi sebagaimana teks aslinya dan tidak ikut mengalami proses amandemen dalam bunyi pasalnya. Hal ini berarti seluruh presiden Indonesia merujuk norma konstitusi yang sama dalam menerbitkan Perpu dan dengan menggunakan alasan yang sama yakni “kegentingan yang memaksa”. Yang berbeda adalah tafsir masing-masing zaman atas frasa “kegentingan yang memaksa” tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, setiap rezim seolah berlomba membentuk perpu sebagai langkah cepat mengatasi problem kenegaraan. Padahal, jika merujuk pada pandangan teoritik, harusnya tidak boleh terjadi “hujan” Perpu. AALF van Dulleman dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947) menyebutkan ada empat syarat hukum tata negara darurat yaitu: Pertama, Eksistensi negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan; Kedua, Tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Pemilihan Kepala Negara: Perspektif Hukum Islam dan Hukum Positif Indonesi*, Yogyakarta: Deepublish, 2012.
- Arifin, Kabul, dkk, *Peraturan pemerintah pengganti U.U. tentang keadaan bahaya sebagai hukum tata negara darurat positif dan latar belakang*, University of California: Bappit Pusat Permata, 1960, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007
- Bakri, Muhammad, *Pengantar Hukum Indonesia Jilid I: Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi*, Surabaya: Universitas Brawijaya Press, 2011.
- Garner, Bryan A., (Ed.), *Black Law Dictionary*, ST. Paul, Minn: West Group, 1968.
- Government Regulation in Lieu of Legislation of the Republic of Indonesia, No. 2/2002 on the Enactment of Government Regulation of the Republic of Indonesia on the Elimination of Criminal Acts in Relation to the Bombing Incident in Bali*. University of Melbourne: Asian Law Centre, 2003.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah: Kontekstualiasasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenada Media Grup, 2014.
- Jasin, Johan, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Deepublish, 2016.
- Khaleed, Badriyah, *Legislative Drafting: Teori dan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: Medpress Digital, 2014.
- Laws, etc. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Keadaan Bahaya (No: 23th 1959-LN 1959*. Djakarta: Inspektorat Djenderal Territorial dan Perlawanan Rakjat, 1959.
- Manan, Abdul, *Perbandingan Politik Hukum Islam dan Barat*, Jakarta: Prenada Media Grup, 2016.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hool.Co, 1992.
- . *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hool.Co, 1992.
- Mawawuntu, J. Ronal, "Eksistensi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Sistem Norma Hukum Indonesia." *Hukum Ustrat* XIX No. 5 (Oktober-Desember 2011).

- Huda, Ni'matul, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Jakarta: FH UII Press, 2003.
- Rosyidi, Muchtar, *Penuntun Praturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Saleh, Asri Muhammad, dkk, *Perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Yogyakarta: Decupublish, 2018.
- Sani, Ahmad Faiz Ibnu, *PAN Beralasan Menolak Perppu Ormas Justru Karena Mendukung Jokowi*, Jakarta: Tempo, 2017.
- Simamora, Janpatar, "Multitafsir Pengertian "Kegentingan yang Memaksa" dalam Penerbitan Perppu." *Mimbar Hukum* 2 No.1 (Februari 2010).
- Simbolon, Laurensius Arliman, *Ilmu Perundang-undangan yang Baik untuk Negara Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2019.
- Wardaya, Manunggal K. 2010. "Perubahan Konstitusi Putusan Mahkamah Kosntitusi (Telaah Atas Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009)." *Konstitusi Mahkamah Republik Indonesia* 7: 9.

